

L'IMMIGRAZIONE, TRA EMERGENZE UMANITARIE E POLITICHE DELLO SVILUPPO¹

Biagia S. Andò²

1 PREMESSA. L'IMMIGRAZIONE IN UN MONDO DISORDINATO E INGIUSTO

Nel mondo dell'interdipendenza la libertà meno comprimibile è la libertà di movimento. La fine dell'ordine bipolare ha fatto venire meno confini e barriere culturali che per secoli erano sembrati invalicabili. Il mondo è diventato, quindi, più “piccolo”, anche grazie alla diffusione delle tecnologie informatiche che consentono a chiunque, ovunque viva, di sapere tutto di tutti.

Ciò ha prodotto opportunità prima impensabili sul piano della circolazione delle conoscenze, ma anche disordine e conflitti derivanti da una competizione tra potenze economiche, politiche e militari che non rispetta gerarchie immutabili all'interno di assetti politici che tradizionalmente prevedevano un centro ed una periferia.

In tale contesto, il fenomeno dei flussi migratori di massa è destinato a dar vita in Europa a insediamenti di gruppi di extracomunitari in via definitiva. Vere e proprie migrazioni bibliche costituiranno un fenomeno eccezionale, destinato a produrre imprevedibili emergenze umanitarie.

L'attuale periodo storico è, infatti, caratterizzato da cambiamenti radicali e imprevedibili, soprattutto in una regione come quella mediterranea nella quale convivono diverse culture, ma dove anche si sono consolidate tradizioni comuni prodotte dagli spostamenti di uomini e merci tra le due sponde nel corso dei millenni. Alle rivalità “storiche”, poi, si sono aggiunte quelle più recenti prodotte dall'emergere di attori

¹ Questo testo è la sintesi di due relazioni svolte in occasione dei due Convegni su “Immigrati: dall'accoglienza alla tutela. Le forme di tutela degli immigrati nel diritto interno ed internazionale” (Enna, Italia, 21-22 settembre 2012) e “Immigrazione e tutela dei diritti umani nel mediterraneo” (Taormina, Italia, 5-7 settembre 2013).

² Professor de Direito Comparado da Università di Catania/Itália.



politici che, dopo la fine del confronto-competizione est-ovest, hanno cercato di imporre il proprio dominio attraverso l'uso della forza.

Con la fine della guerra fredda al mondo stabile, garantito dal duopolio delle superpotenze, è subentrato un mondo disordinato e violento, che registra insuperabili contrapposizioni tra il nord ed il sud del pianeta, tra Paesi sempre più ricchi e Paesi sempre più poveri. Non si tratta di un conflitto di civiltà. Le civiltà, infatti, sono più che mai divise al proprio interno, come dimostrano le guerre che si combattono all'interno dell'Islam. È, quello che va diffondendosi, un conflitto prodotto da un'ingiusta distribuzione della ricchezza e del potere.

Non pare dubbio che si stia sviluppando un confronto a livello planetario tra diversi modi di intendere lo sviluppo economico ed il progresso sociale con riferimento al ruolo da assegnare alla persona umana. Un confronto questo che coinvolge le società evolute ed i Paesi in via di sviluppo, che non riguarda soltanto la religione, che pare destinata a dividere di nuovo il mondo, ma le aspettative di vita, il destino delle nuove generazioni, la sostenibilità dello sviluppo, il valore della pace, una volta che si è rivelato impossibile realizzare quel nuovo ordine internazionale, che sembrava a portata di mano all'indomani della fine del comunismo attraverso la creazione di un modello di sicurezza cooperativo, garantito dal concorso di tutti gli Stati, o quasi, che avrebbero dovuto essere al tempo stesso consumatori e produttori di sicurezza.

Gli eventi che hanno destabilizzato grandi regioni del pianeta nei decenni a cavallo tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI hanno smentito queste previsioni. Le "nuove guerre" che hanno avuto luogo dopo l'89 si sono combattute con inaudita crudeltà. Sono state violate impunemente, sempre più spesso, le norme del diritto umanitario di guerra, perché non si è trattato di guerre tra gli Stati risolvibili attraverso l'intervento della comunità internazionale, ma di guerre private scatenate da entità substatuali o da vere e proprie organizzazioni criminali, che mirano a seminare il terrore tra le popolazioni civili. La violenza è parsa essere non più la conseguenza inevitabile del conflitto, ma il fine di esso, magari per realizzare uno Stato monoetnico o monoreligioso. Si è avuta una crisi sempre più evidente, in questo contesto, del diritto internazionale e delle Nazioni Unite, come organismo abilitato a risolvere le controversie internazionali pacificamente.

Il Mediterraneo è stato il teatro principale dei conflitti prodotti da un mondo in subbuglio, l'epicentro di una geopolitica del caos.



Le emergenze umanitarie si sono susseguite l'una all'altra con un ritmo incalzante negli ultimi vent'anni. Ciò ha fatto sì che migliaia di uomini e donne, provenienti dalla sponda sud, abbiano chiesto accoglienza nei Paesi della sponda nord, ed una volta stabilitisi in questi Paesi abbiano rivendicato forme di integrazione sempre più intense all'interno della società ove avevano scelto di vivere.

Le tradizionali strategie sperimentate per realizzare l'integrazione sociale, quale quella assimilazionista o quella multiculturalista, non sempre si sono rivelate facili da attuare in presenza di comunità minoritarie assai consistenti e tra loro eterogenee. Gli immigrati sono i nuovi emarginati. Ciò non può non produrre proteste e rivendicazioni identitarie, anche in forme aggressive. I ghetti nei quali i migranti sono costretti a vivere nelle grandi aree urbane sono diventati incubatori di violenza dai quali sono partite le rivolte verificatesi nel 2005. Sono stati questi i problemi con i quali si è confrontata la società europea man mano che essa diventava sempre più multi-etnica, nei passati decenni.

La nuova immigrazione pone problemi che vanno al di là della difficile inclusione dei nuovi arrivati, per la consistenza delle ondate migratorie, per la loro incontrollabilità, nonché per il loro carattere sempre meno volontario. Tra coloro che fuggono verso l'Europa sono sempre meno numerosi i migranti economici.

È stato giustamente osservato che il fenomeno migratorio non può oggi essere interpretato utilizzando le categorie tradizionali dell'analisi dei flussi migratori che riguardano le aree geograficamente più sviluppate, perché alla base di esso non c'è tanto la convinzione dei migranti di andare a coprire i vuoti di manodopera e di forza lavoro industriale, considerata la crisi occupazionale che più o meno affligge tutti i Paesi europei, quanto la volontà di sopravvivenza in chi emigra perché costretto da emergenze di carattere demografico, bellico, economico e religioso³.

Nel mondo disordinato in cui viviamo, quindi, i fenomeni migratori non si possono distinguere utilizzando classificazioni sociologiche che appaiono datate, che fissano precisi confini tra migrazioni volontarie, migrazioni economiche, politiche, demografiche e belliche. In questo contesto non ha senso neppure distinguere tra migrazioni legali e illegali essendo quasi sempre impossibile tracciare una linea di demarcazione tra migrazioni economiche, rifugio umanitario e asilo politico.

³ L. PEPINO, Immigrazione, politica, diritto, in *Questione giustizia*, 1999, 1, p. 23.



Osserva giustamente M. Pastore⁴, che il fenomeno dell'immigrazione illegale è destinato a crescere in modo esponenziale essendo esso anche il prodotto dell'instabilità politica di vaste aree geografiche del pianeta che ha indebolito il ruolo dello Stato come titolare del monopolio della forza e, in alcuni contesti, di fatto annullato la stessa presenza dello Stato rendendo ancora più forte il divario tra Paesi ad economia avanzata e Paesi del terzo mondo quanto a livelli di sviluppo. Tutto ciò ha prodotto una massa enorme di disperati che pur di fuggire dai Paesi di origine si affidano, o vengono ridotti in stato di schiavitù, alle organizzazioni criminali che dirigono la tratta dei migranti per poi sfruttarli una volta giunti a destinazione adibendoli al lavoro nero, all'accattonaggio, alla prostituzione, allo spaccio di sostanze stupefacenti, o utilizzandoli come manovalanza delittuosa.

2 IL MEDITERRANEO IN RIVOLTA. I FILI CHE LEGANO LE RIVOLTE DELLA PRIMAVERA ARABA A QUELLE DEGLI “INDIGNADOS “ EUROPEI

L'allarme sociale con cui bisogna fare i conti di fronte alle nuove migrazioni deriva anche dalla difficoltà nell'Europa di autorappresentarsi come terra di immigrazione.

L'Europa è stata da sempre terra di emigrazione. Il tradizionale migrante che lasciava la propria patria volontariamente per cercare fortuna nel nuovo e nel nuovissimo mondo non era alla ricerca di più libertà, o non solo di essa, considerato che dopo la prima guerra mondiale in Europa prevalevano i regimi autoritari, ma soprattutto di migliori condizioni di vita. Si emigrava per trovare lavoro.

Il nuovo migrante è un individuo in fuga da condizioni di vita che non si addicono alla dignità umana. Tenuto conto di ciò, se un tempo il migrante - rifugiato era l'eccezione, esso appare oggi essere la regola.

L'immigrazione costituisce una scelta obbligata per sopravvivere. Ritenere l'immigrazione delitto, invocando la sacralità dei confini, significa ignorare che le libertà che l'interdipendenza promuove non possono essere regolate né attraverso la forza delle armi, né attraverso le sanzioni previste dalle leggi.

Occorre trovare un efficace compromesso tra il mondo della fame e quello dell'opulenza se si vuole evitare il rischio, giustamente evocato

⁴ M. Pastore (1998), “Le politiche degli Stati europei”, in *I diritti di Odisseo, Appunti sparsi in materia di immigrazione*, a cura di S. Lonni, Torino: Einaudi.



da Papa Francesco, che tante guerre parziali diano luogo ad una terza guerra mondiale permanente. E l'Occidente ha la responsabilità più grande nella costruzione di un mondo diverso. Più esso si chiude in se stesso perché fragile ed impaurito, tanto più esso sarà sfidato da chi vuole imporre una superiorità etnica o religiosa usando l'arma del terrore, negando il pluralismo, bruciando i luoghi di culto altrui, sgozzando i nemici della propria fede.

Viviamo in un mondo in cui è sempre più forte la domanda di giustizia sociale dentro gli Stati e nei rapporti tra le nazioni. A questa domanda non si può rispondere attraverso i tradizionali strumenti di lotta alla povertà. C'è un sentimento di ribellione che muove grandi masse e li spinge a porsi in rapporto di forte antagonismo con chi esercita il potere. Si sceglie la rivolta di fronte all'incapacità della politica di redistribuire ricchezza e potere. Il populismo per la sua carica distruttiva delle abitudini democratiche, e della stessa democrazia rappresentativa che si rivela incapace di risolvere i problemi della gente, costituisce la manifestazione più evidente di un malessere sociale che induce a guardare alla politica come ad un complesso di liturgie attraverso le quali non si possono cambiare le cose.

Il Mediterraneo, il continente in cui convivono tante diversità etniche, religiose, politiche costituisce un mosaico di situazioni di instabilità politica che hanno come elemento comune questo elemento della rivolta contro il potere ingiusto. Tutto ciò produce vuoti di potere e regimi autoritari che non sono compatibili con società ben ordinate.

Le rivolte verificatesi nei Paesi delle due sponde del mediterraneo hanno avuto in molti casi comuni obbiettivi polemici, perché si è trattato di un rifiuto della politica, nelle diverse realtà nazionali, che non scaturiva solo da fatti contingenti. È lo stesso patto di convivenza sociale che non regge più. Il mondo della protesta non si batte contro l'economia di mercato, ma contro una società di mercato che tratta il lavoro come una qualunque merce e non come una conquista decisiva per la realizzazione della persona umana.

Se si tiene conto di tanto disordine e violenza, i flussi migratori paiono destinati a crescere, fintantoché non si affronteranno le cause, anche le più remote, che sono alla base di essi.

L'Europa finora ha affrontato poco e male il problema dell'immigrazione, limitandosi a sollecitare gli Stati membri a fare qualcosa attraverso una collaborazione volontaria in grado di affrontare le emergenze più drammatiche prodotte dai flussi migratori. Non



si è dedicata la giusta attenzione -al di là delle indicazioni emerse in sede di dibattito scientifico-ai problemi dello sviluppo sostenibile e del rapporto che esiste tra un'equa distribuzione della ricchezza, anche attraverso l'indebitamento degli Stati, e la garanzia della pace sociale, e soprattutto non si sono realisticamente valutate le conseguenze che una distribuzione della ricchezza ingiusta, che penalizza i Paesi del sud del mondo finisce con il produrre soprattutto in termini di instabilità politica, nella regione mediterranea.

L'Europa non è persa finora in grado di esprimere un progetto forte per pacificare il Mediterraneo. Essa si propone ai popoli diseredati della sponda sud come potenza assediata che respinge dai propri territori le altrui identità per il rischio di vedere soccombere la propria. Non pare in grado di promuovere il dialogo tra le diverse culture -all'interno dei Paesi membri e nei rapporti tra gli Stati- favorendo l'incontro tra le società civili, né di garantire una pacifica società multietnica che vada al di là della mera tolleranza delle differenze, e si impegni invece a valorizzare la diversità come ricchezza collettiva.

L'Europa sarà ancora patria dei diritti se impedirà che nei propri territori e fuori di essi, soprattutto nel Mediterraneo, vengano bandite o comunque annullate o discriminate le diversità. In questa ottica, essa non può non essere convinta assertrice del primato dei diritti umani all'interno di quel continente liquido che è costituito dal "suo" mare, il Mediterraneo.

I dati relativi alle tragedie del mare a causa delle quali perdono la vita migliaia di uomini⁵ costituiscono un drammatico atto di accusa nei confronti di un'Europa incapace di garantire i diritti umani dei migranti in una regione del mondo sui cui destini essa non può non sentirsi coinvolta come attore globale.

3 UNA CAMPAGNA DI CONTROINFORMAZIONE IRRESPONSABILE CHE SPINGE VERSO L'ODIO SOCIALE NEI CONFRONTI DEGLI IMMIGRATI

Solo una forte solidarietà internazionale sollecitata dalle iniziative assunte dall'Ue può far sì che le emergenze umanitarie a cui fanno fronte Paesi come l'Italia, come Malta, come la Spagna possano trovare

⁵ Dal 1988 ad oggi sono stati ben 19.442 (i dati sono aggiornati fino al 2013) i migranti morti nel tentativo di arrivare in Europa. 6064 sono stati i migranti morti dal 1994 fino al 2013 solo nel Canale di Sicilia. Si tratta di dati forniti dall'Alto Commissariato Onu per i rifugiati.



risposte appaganti, quali non possono essere date dalle sole misure di emergenza.

Sono in molti, purtroppo, coloro i quali vorrebbero blindare i Paesi europei ritenuti esposti alla minaccia di una invasione da parte di extracomunitari. Dati alla mano, la civiltà europea non rischia di essere espugnata, e meno che mai questo pericolo lo corre il nostro Paese. Chi afferma il contrario, presentando i Paesi europei, e soprattutto l'Italia, come Paesi che rischiano di subire pressioni migratorie ingovernabili, tali da mettere in ginocchio la situazione dell'ordine pubblico mira a creare allarmismo sociale, utilizzando i disperati della terra che transitano per il territorio italiano come un nemico incombente per fronteggiare il quale bisogna tenere alta la guardia promuovendo forme di mobilitazione dalla chiara impronta razzista.

Il nostro è uno dei Paesi più vicini alla sponda sud del Mediterraneo, soprattutto con le sue isole. Esso, quindi, rappresenta un punto di approdo facilmente raggiungibile per chi vuole trasferirsi in Europa, ma non certamente un punto di approdo definitivo, tenuto conto che i migranti cercano Paesi ove il mercato del lavoro si presenta più ricettivo di quanto non sia in Italia.

Ciò premesso, se consideriamo i dati che riguardano il numero dei rifugiati in transito, non è vero che l'Italia a causa di eccessivo permissivismo si trovi, oggi, nella condizione di dover concedere l'asilo a chicchessia. Basti fare dei confronti tra diversi Paesi europei che accolgono i migranti sulla base di dati ufficiali per rendersi conto di ciò. La Germania ospita circa 600.000 rifugiati, la Francia più di 200.000 e piccoli Paesi come la Svezia ed i Paesi Bassi ospitano un numero di rifugiati ricompreso 80.000 e 90.000 unità. Il che significa che in rapporto alla popolazione vi sono, per ogni 1000 abitanti, 9 rifugiati in Svezia, 8 in Germania, 5 nei Paesi Bassi. In Italia abbiamo un rifugiato per ogni mille abitanti. L'alto numero di migranti che raggiungono l'Italia non si traduce peraltro in un corrispondente numero di richieste d'asilo, che pare abbastanza contenuto, nel raffronto con gli altri Paesi dell'Ue: le domande di asilo nel 2013 sono state 27.803 secondo i dati forniti dall'Alto Commissario per i rifugiati delle NU a fronte delle 97.000 presentate in Francia e delle 38.000 in un piccolo Paese come il Belgio.

Si tratta di migranti che fuggono dalla Siria, dalla Libia, dalla Somalia, dall'Iraq, da Paesi ove ormai non c'è più lo Stato e le bande armate si scontrano sentendosi svincolate da ogni responsabilità nei confronti della comunità internazionale. Tutto ciò avviene alla luce del



sole, così come alla luce del sole quasi quotidianamente si verificano le tragedie umanitarie prodotte dalle disordinate fughe che si moltiplicano man mano che l'area dei conflitti si estende.

I fatti che producono tali esodi sono noti. La guerra civile somala sta producendo nei Paesi vicini un altissimo numero di rifugiati che non possono più essere contenuti nei campi di accoglienza. In Eritrea a partire dal 2000 oltre 250.000 persone sono fuggite all'estero su sei milioni di abitanti. Pare che nel campo profughi di Dadaab gestito dall'Alto Commissariato vivano circa 500.000 individui. All'interno di questi campi avviene il reclutamento di quanti reclutati vengono imbarcati verso l'Europa. I campi profughi in Africa sono divenuti veri e propri centri di detenzione e contengono ciascuno non meno di 20.000 cittadini provenienti dalla Somalia, dall'Eritrea, dal Niger. Molti di essi vengono torturati. Le donne vengono violentate da chi gestisce questi campi in attesa di venire imbarcate. Se gli ospiti dei campi non pagano preventivamente la tariffa pattuita per l'imbarco, anche le famiglie rimaste nei Paesi di origine corrono seri rischi per la loro incolumità; esse subiscono delle vere e proprie estorsioni.

Il commercio dei migranti, insomma, in molti casi ha dato luogo a vere e proprie mattanze. Le organizzazioni criminali che gestiscono questo traffico oggi controllano un giro d'affari che supera annualmente i 4 miliardi di dollari; si tratta di una somma equivalente a una parte consistente del PIL libico.

Di fronte ad una situazione di schiavitù che riguarda centinaia di migliaia di uomini e donne, è del tutto comprensibile che chi si trova in questa condizione sia disposto ad affrontare qualunque rischio pur di fuggire dal proprio Paese poter raggiungere l'Europa. Pare, quindi, velleitario, oltre che offensivo per lo stesso senso di umanità, il disegno di chi organizza campagne di opinione per fermare gli esodi proponendo di respingere in mare gli immigrati. La verità è che attraverso l'istigazione all'odio verso gli immigrati si cerca di raccogliere consensi elettorali. È questa ormai la strategia coltivata dalla parte più reazionaria della destra europea.

La campagna contro gli extracomunitari che potrebbero "conquistare" le nostre città e che costituirebbero una minaccia alla sicurezza interna trae alimento soprattutto dal pregiudizio in base al quale si vede il migrante, soprattutto il migrante islamico, come un nemico dell'Occidente, permanentemente in agguato per attentare alla nostra sicurezza.



Le comunità islamiche nella stragrande maggioranza hanno dimostrato una forte volontà di integrazione, che non viene meno nel momento in cui esse vogliono conservare la propria identità collettiva, affidando all'appartenenza religiosa il mantenimento in vita dei loro tratti identitari. Costoro hanno scelto la via della fuga perché in molti casi si sentono minacciati dagli integralisti islamici non meno di quanto si sentono minacciati gli europei. Ciononostante, si sono sviluppate forme di razzismo antiislamico che va affrontato con la stessa fermezza con cui si è affrontato il fenomeno dell'antisemitismo.

Alla base dell'islamofobia c'è un rifiuto del diverso che tende a diffondersi anche ove il pluralismo, politico e culturale, ha radici antiche.

L'idea che il fondamentalismo sia connaturato alla cultura islamica e che, per questa ragione, gli islamici d'Occidente costituiscano un pericolo alla sicurezza interna dei Paesi ove essi vogliono integrarsi è contraddetta dall'ansia di cambiamento, dalla ricerca del dialogo con l'Occidente, e in particolare con l'Europa, che ha caratterizzato le rivolte popolari della Primavera araba. Si è trattato di rivolte per la democrazia e i diritti umani, di rivolte di popolo, che magari hanno dato vita a processi di cambiamento dagli esiti contraddittori, ma che hanno fatto emergere una diffusa ansia di libertà e di una ferma volontà di quelle popolazioni di sconfiggere la povertà e di isolare il fondamentalismo.

4 LA EMERGENZE UMANITARIE NON SI AFFRONTANO CON I RESPINGIMENTI

Su questi temi negli ultimi anni si è svolto un intenso dibattito nei Paesi europei. Si è parlato di colpevole tolleranza dall'Ue verso gli Stati membri che hanno disconosciuto i diritti fondamentali dei migranti, ricorrendo anche ai respingimenti collettivi di fronte alla crescente pressione esercitata dai flussi migratori.

Su questo terreno si sono avuti anche dei conflitti tra gli Stati membri. Emblematici in questo senso sono stati gli scontri tra Malta e l'Italia, ma anche tra l'Italia e i Paesi confinanti al nord che da qualche tempo respingono i migranti sbarcati in Italia.

I respingimenti costituiscono non solo un errore politico, ma anche un *vulnus* alla civiltà del diritto in cui tutti gli Stati membri dell'UE si riconoscono.

L'Europa costituisce quella parte del mondo occidentale che è geograficamente più vicina al mondo dello sviluppo negato, in cui si



moltiplicano i conflitti militari, etnici e religiosi, alcuni dei quali sono sempre più conflitti dimenticati perché da troppi anni l'opinione pubblica internazionale convive con essi. A poche centinaia di chilometri di distanza nel Mediterraneo vi sono regimi politici caratterizzati da abitudini democratiche consolidate e dittature spietate che non hanno mai conosciuto lo Stato di diritto, Paesi che sono tra i più ricchi del pianeta e Paesi che sono tra i più poveri. L'Africa oggi è l'unico continente in cui continua a crescere il numero delle persone condannate alla fame.

La riflessione sui temi dell'emigrazione deve muovere da una visione complessiva delle politiche dello sviluppo che riguardano i due continenti, Europa ed Africa.

Il Mediterraneo, come continente delle differenze, per queste caratteristiche può essere il laboratorio nel quale sperimentare nuovi modelli di cooperazione, muovendo dalla consapevolezza che i Paesi ricchi della sponda Nord non possono consentirsi di continuare a vivere al di sopra dei propri mezzi. Non si può far pagare al mondo povero della sponda sud, attraverso diverse forme di sfruttamento, il benessere di cui hanno goduto finora le società europee.

Tenuto conto di ciò, la crisi economica con cui è alle prese l'Europa pare una crisi diversa da quelle del passato, perché non ha un carattere congiunturale. Non si tratta di una normale battuta d'arresto nel processo di sviluppo capitalistico che prelude ad una nuova fase di crescita. E non si tratta neppure di una crisi che quanto a tempistica e possibili vie d'uscita possa riproporre quanto è avvenuto negli anni Trenta. Non furono le politiche del *Welfare*, che consentirono a fasce di popolazione povera di essere incluse nell'area del benessere, a salvare il capitalismo occidentale, ma fu la guerra a produrre un nuovo ciclo di espansione. Non è prevedibile, oggi, che Paesi retti da regimi democratici possano farsi la guerra tra di loro e che quindi una nuova fase di espansione possa utilizzare come volano eventi bellici.

In questo contesto, l'Europa deve ragionare del proprio futuro allungando lo sguardo sul possibile futuro dell'Africa.

Il problema dell'emigrazione va affrontato, quindi, dal punto di vista europeo muovendo da questa visione "grande" dei problemi dello sviluppo, anche in una prospettiva bicontinentale di esso, nel mondo dell'interdipendenza.

L'Europa costituisce il luogo del sogno per milioni di uomini che vivono nei Paesi della sponda sud del Mediterraneo e dell'Africa sud



sahariana. Essa non può rispondere a queste attese presentandosi a chi raggiunge le sponde europee con il volto arcigno di una fortezza assediata. Non può soprattutto essere preda di un'ossessione securitaria che porta a vivere la presenza in Europa dei cittadini che vengono dal sud del mondo come una minaccia, da fronteggiare attraverso politiche del respingimento, o negando l'integrazione sociale a chi ormai ha fatto la scelta irreversibile di stabilirsi nel territorio europeo.

L'Europa anche in un momento così difficile deve saper difendere le tradizioni costituzionali che hanno fatto di essa la patria dei diritti e non rinnegare le tradizionali politiche dell'integrazione sociale che hanno consentito l'affermarsi in società multietniche all'interno delle quali anche l'Islam d'Occidente ha dimostrato grande capacità di adattamento ad un mondo i cui valori fondanti sono diversi da quelli condivisi nel luogo di origine, vivendo in pace con chi in Europa è nato.

L'ordinamento dell'UE, in ogni caso, non può produrre delle “rotture” dei principi costituzionali, ma anzi dovrebbe veicolare attraverso le sue “Corti Supreme” quei principi degli ordinamenti costituzionali nazionali che risultano particolarmente favorevoli alla persona umana ai fini della sua piena realizzazione.

5 IL DIRITTO DI ASILO, IL PRINCIPIO PACIFISTA E LO STATUS DELLO STRANIERO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Di fronte alle emergenze umanitarie prodotte dalle guerre e dalle crisi politiche che fanno del Mediterraneo una delle regioni politicamente più instabili del pianeta ed agli esodi biblici che sono conseguenza di esse, l'Europa non può non avere una comune strategia per proteggere i diritti umani dei migranti.

Occorre che l'Europa abbia un'unica linea, alla quale gli stati non possono non uniformarsi, in materia di politica dell'immigrazione, che sia rispettosa dei principi contenuti nelle Carte internazionali dei diritti, nel TUE e nelle Costituzioni nazionali con riferimento allo stato giuridico dello straniero. In questa materia, la Costituzione italiana prevede una forma di tutela particolarmente intensa allorché sancisce che la condizione dello straniero è protetta attraverso una riserva rafforzata di legge. Ciò implica che il legislatore dovrà necessariamente attenersi a quanto dispongono sul punto le norme internazionali generali ed i Trattati stipulati dall'Italia; il che significa tra l'altro che il principio di



eguaglianza, pur riferito nell'art. 3 ai soli cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratta di diritti inviolabili dell'uomo.

Su questo tema si è acceso negli anni scorsi un vivace dibattito, che in Italia in particolare, a seguito delle scelte compiute dai governi ha dato luogo a duri scontri politici.

La Costituzione italiana non dedica una norma *ad hoc* all'immigrazione, ma non pare dubbio che la tutela dell'immigrato costituisca un dovere discendente dai principi solidarista e pacifista che sono principi di struttura dell'ordinamento costituzionale. C'è un preciso rapporto fra il principio del ripudio della guerra, l'impegno teso a realizzare una vera giustizia tra i popoli e l'atteggiamento di favore con cui il costituente guarda ai rifugiati.

Nel mondo della guerra fredda non potevano prevedersi i fenomeni di emigrazione di massa che abbiamo registrato negli ultimi vent'anni in assenza di un ordine internazionale in grado di garantire la pace attraverso lo sviluppo. E, tuttavia, i principi umanitari che regolavano un mondo più ordinato come quello governato dalle due superpotenze a maggior ragione dovrebbero valere per il mondo disordinato e imprevedibile del dopo guerra fredda.

La Costituzione prevede che lo straniero al quale venga impedito "nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica" (art. 10, c. 3). Si tratta di una dichiarazione di principio molto importante che ha trovato un riscontro non solo in quanto prevedono alcune carte internazionali dei diritti approvate negli anni successivi, ma anche nella istituzione di autorità e organismi costituiti proprio per dare effettività a quei principi.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, infatti, le neonate Nazioni Unite creavano l'Alto commissariato Onu per i rifugiati, e circa poco più di due anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione italiana viene firmata a Ginevra la Convenzione (1951) con la quale si sanciva che colui che attraversa un confine internazionale perché rischia la vita nel proprio Paese per motivi di razza, religione, nazionalità, o perché appartiene a un determinato gruppo sociale o perché professa opinioni politiche sgradite al regime del suo Paese deve considerarsi un rifugiato e come tale ha diritto ad essere protetto, a non essere respinto.

Questa Convenzione è stata ratificata dall'Italia nel '54 e da allora è stato pacifico che il principio base che regola il destino dei rifugiati che vengono nel nostro Paese sia quello del *non refoulement*, che viene



sancito nell'articolo 33 della Convenzione, //cioè il divieto di respingere chi arriva nel nostro Paese e può essere qualificato rifugiato, e quindi non costringendolo a tornare nel Paese da cui proviene o in altro Paese in cui corre dei pericoli//.

Tale Convenzione si applicava ai Paesi europei, ma nel '90, una volta finita la guerra fredda, con il decreto Martelli veniva meno il limite dell'applicazione della Convenzioni soltanto all'Europa.

Purtroppo, il diritto di asilo non ha trovato una regolazione uniforme in Europa, e soprattutto non si è riusciti a ripensare il diritto di asilo in relazione alle emergenze umanitarie che hanno prodotto nuove forme di emigrazione di massa. Si è, soprattutto in Italia, avuta una gestione molto burocratica delle richieste di asilo, che ha comportato tempi molto lunghi per l'istruttoria di esse. A ciò si è cercato di rimediare attraverso una forma di *protezione sussidiaria* in attesa del riconoscimento della condizione di asilato.

Ripensare il diritto d'asilo significa privilegiare un diverso approccio ai problemi posti dalla protezione dell'immigrato irregolare. Si tratta di rileggere in questo contesto la protezione apprestata allo straniero dall'ordinamento costituzionale, tenuto conto che essa veniva garantita nel contesto di un mondo, quale quello bipolare, più regolato e prevedibile. Occorre saper cogliere il senso di quella protezione in un ordinamento costituzionale come quello italiano in cui il principio solidarista non può non essere letto in correlazione con il principio pacifista (che si esprime non solo attraverso il divieto di ricorrere alla guerra, bensì anche attraverso una politica impegnata a promuovere la cooperazione internazionale).

Tenuto conto di ciò, in un mondo divenuto sempre più violento, l'esigenza di tutelare la persona che vive nel nostro territorio impone di interpretare in modo estensivo il concetto di "libertà democratiche impedito", in relazione al quale si concede il diritto di asilo, considerato che i rifugiati sono coloro presi in considerazione dalla Convenzione di Ginevra anche se non possiedono tutti i requisiti per avere riconosciuto il diritto di asilo ai sensi dell'art. 10, c. 3, Costituzione.

Nel 1948, quando è entrata in vigore la Costituzione -è giusto ricordarlo- l'Italia non era un Paese di immigrazione ma di emigranti. Non era allora pensabile che essa potesse diventare terra di accoglienza per i disperati provenienti da tanti Paesi, soprattutto dalla regione mediterranea. Nel mondo della guerra fredda, i flussi migratori trovavano un limite e un'implicita regolazione nel principio del ferreo rispetto delle



frontiere. Una volta superato nel mondo globale il concetto di sovranità nazionale, intesa come potere assoluto, che non tollera alcuna ingerenza esterna nella *domestic jurisdiction*, le tragedie umanitarie prima confinate nel contesto di un singolo Paese diventano inevitabilmente un affare di tutti. L'esercizio delle "libertà democratiche" non può non intendersi che come esercizio delle libertà fondamentali. Se nell'art. 10 Cost. c'è la chiara impronta della sfida politica e culturale che i Paesi liberaldemocratici lanciavano ai regimi totalitari, soprattutto ai regimi comunisti insediatisi nell'est europeo, e se dal disegno del costituente si evince la preoccupazione di fronteggiare anzitutto il dramma delle fughe prodotte dalle persecuzioni politiche subite dai dissidenti che venivano accolti in Occidente come eroi ed adeguatamente protetti, è chiaro che oggi quel modello di protezione vada esteso ad altre minacce che mortificano la dignità umana. E la dignità umana va riconosciuta a "tutti i membri della famiglia umana" ed essa costituisce "il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo", secondo quanto affermato dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del settembre 1948.

Tenuto conto di questo indirizzo, procedere ad una interpretazione restrittiva della Convenzione di Ginevra, così come da parte di tanti si è proposto in questi anni, significa fare di questa Convenzione una *sorta di documento ideologico datato*, e quindi riferibile soltanto al clima ed ai pericoli che caratterizzavano gli anni della guerra fredda.

Occorre rendere il procedimento che porta al riconoscimento di avente diritto all'asilo, nel contesto di una legge organica sul diritto d'asilo, compatibile con lo spirito umanitario che connota la Costituzione con riferimento alla protezione da accordare allo straniero. Una nuova normativa in questa materia deve essere depurata da tutti i pregiudizi ideologici che hanno caratterizzato gli interventi legislativi finora avutisi. In un mondo sempre più caotico come quello in cui viviamo, all'interno del quale il Mediterraneo pare sempre più essere l'epicentro del disordine planetario, deve cambiare l'approccio del legislatore al fenomeno dell'immigrazione irregolare.

Come si vedrà meglio in seguito, tutta la materia dell'asilo risulta di difficile gestione a causa delle scelte sbagliate contenute nel *Regolamento di Dublino* ⁶. Una normativa, questa, che ha creato so-

⁶ Il Regolamento (2003/343/CE), pur facendo riferimento alla Convenzione di Ginevra, affida l'istruzione della richiesta di asilo allo stato di primo ingresso del migrante. La Convenzione di Ginevra nulla dispone in merito allo Stato in cui dev'essere presentata la ri-



prattutto per un Paese di transito come l'Italia problemi molto seri ai fini dell'istruzione della domanda di asilo, considerato che il rifiuto dei migranti di richiedere asilo, dopo lo sbarco, per non essere costretti a rimanere in Italia, ha prodotto l'incremento del numero di migranti irregolari anche quando si tratta di soggetti che sono in possesso dei requisiti per essere riconosciuti come rifugiati. La gran parte dei rifugiati presenti nel nostro Paese tendono ad andare più a Nord, verso la Francia e la Germania dove hanno amici e congiunti o verso la Svezia ed i Paesi Bassi dove vi sono sistemi di accoglienza dei profughi più generosi. I rifugiati si trovano quindi a vivere una situazione contraddittoria perché non vogliono presentare domanda in Italia essendo altra la loro destinazione finale e, tuttavia, non possono non risiedere in Italia per il tempo necessario per organizzare il trasferimento ulteriore. Essi cercano di evitare l'identificazione per non essere costretti a rimanere in Italia, sottoponendosi ad una trafila burocratica che rischia di durare a lungo esasperando i disagi prodotti dalla condizione di "rifugiati irregolari".

Risulta davvero incomprensibile come l'Europa di Schengen che consente la libertà di movimento a chi vive in territorio europeo non riesca a creare una cornice di sicurezza per coloro i quali hanno scelto di vivere in uno specifico Paese europeo, consentendo quindi di attraversare agevolmente, una volta sbarcati sulle coste italiane, spagnole, maltesi, i Paesi di primo ingresso per arrivare al luogo di destinazione definitiva. Tutto ciò potrebbe avvenire alla luce del sole, attraverso un'identificazione contestuale alla scelta del Paese dove costoro vogliono vivere e un coinvolgimento dei Paesi che li deve accogliere. L'impossibilità di chiedere asilo in uno dei Paesi di transito costringe i migranti a compiere nella clandestinità lunghi viaggi per arrivare nel Paese che hanno scelto come meta finale del loro viaggio.

Riconoscere lo *status* di *asilato provvisorio* non creerebbe particolari problemi, né costituirebbe un incentivo per l'immigrazione illegale. Anzi, ciò faciliterebbe l'immediata identificazione dei migranti.

Oggi l'Italia riceve un numero di richieste d'asilo, 27803 nel 2013, inferiore a quelle che riceve la Germania, 77.500, la Francia 60.600, la

chiesta di asilo e quindi non esclude la possibilità di proporre una domanda in diversi Stati dell'Unione europea. Oggi attraverso l'obbligo di investire lo "Stato competente" - un obbligo che trova una spiegazione nella volontà di evitare il fenomeno dei cosiddetti "rifugiati in orbita", cioè rifugiati che possono presentare domanda di asilo in Paesi diversi - si finisce con il porre il rifugiato alla mercé di uno Stato che se rifiuta la richiesta di asilo preclude la possibilità di presentare domanda in altro Stato.



Gran Bretagna 28.200, e Paesi di gran lunga meno popolati dall'Italia come la Svezia 43900 e il Belgio 28.100. I migranti presenti in Italia presentano, almeno nella misura dell'85%, tutte le caratteristiche del rifugiato preso in considerazione dalla Convenzione di Ginevra del 1951.

La soluzione più efficace per affrontare le difficoltà create dall'istruzione della domanda di asilo sarebbe quella di fare istruire la richiesta di asilo direttamente all'estero attraverso un ufficio ad hoc che operi presso le ambasciate del Paese di destinazione finale del migrante. Si tratterebbe di realizzare una sorta di "arretramento delle frontiere" sin dall'inizio del viaggio che possa dare certezza ad un migrante del diritto di vedersi riconosciuto lo status di rifugiato. In questo modo verrebbe meno anche la necessità di utilizzare le *carrette della morte* per attraversare il Mediterraneo perché si potrebbe fruire dei normali mezzi di trasporto. Sarebbe questo un duro colpo per chi gestisce il traffico illegale dei migranti.

Anche coloro che non sono in grado di esibire una documentazione completa e convincente dovrebbero usufruire dell'ingresso provvisorio in attesa del completamento della documentazione. Si tratta di attività che dovrebbe impegnare le ambasciate degli Stati nei Paesi che costituiscono le porte dell'Europa verso sud e che dovrebbero essere coordinate dall'UNHCR.

Pare che qualcosa si stia muovendo in questo senso, anzitutto prevedendo dei pattugliamenti misti, da realizzare con i Paesi più collaborativi, così come spiegato in più occasioni dall'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). L'ideale sarebbe centralizzare tutte le attività di soccorso e pattugliamento in capo all'Agenzia Frontex che va radicalmente ripensata. Non basta solo dotare l'Agenzia di nuove strutture, ma occorre riconoscere ad essa un ruolo diverso da quello del mero controllo dei mari. Si è parlato di una Frontex Plus che dovrebbe gestire i compiti assolti attraverso l'operazione *Mare nostrum*. E, però, si tratta di compiti molto diversi; Frontex si occupa di pattugliare le frontiere, il personale di Mare Nostrum salva la vita dei migranti. E quindi svolge compiti che hanno anche a che fare con il contrasto della tratta dei migranti⁷.

⁷ Pare comunque poco realistica la proposta secondo cui una Frontex potenziata potrebbe stroncare il traffico dei migranti, una volta intercettate le imbarcazioni sulle quali essi sono imbarcati, sequestrando i natanti e quindi togliendo alle organizzazioni criminali lo strumento essenziale per il loro traffico. Molti migranti muoiono perché "le carrette del mare" colano a picco da sole. Se poi si pensa ai profitti che la tratta dei migranti produce non costituirebbe certo un problema insuperabile per le organizzazioni criminali rimpiazzare tempestivamente i natanti distrutti.



Oggi Frontex può individuare tempestivamente i movimenti che avvengono lungo le coste meridionali del Mediterraneo, ma non può bloccarli; può segnalare quanto avviene sulle coste sud o durante la traversata ai Paesi che costituiscono la frontiera esterna dell'Unione Europea perché possano soccorrere i migranti in mare ed accoglierli.

Solo l'Unione europea può disporre dei mezzi e dell'autorità per realizzare un accordo con i Paesi di partenza dei migranti al fine di ridurre la pressione migratoria alle frontiere esterne dell'Ue.

In ogni caso, con il potenziamento di Frontex si potrebbero proteggere meglio le frontiere marittime dell'Unione europea controllando quanto avviene sulle coste dei Paesi della sponda sud. Se l'Agenzia avrà accesso ai sistemi satellitari che controllano l'intero pianeta, ma soprattutto se sarà fortemente sostenuta sul piano diplomatico da un'iniziativa dell'Unione europea volta a creare una rete di collaborazione con i Paesi della sponda sud maggiormente utilizzati come "stazione di partenza", potrà svolgere un'efficace azione di monitoraggio. La situazione politica della Libia oggi non consente di stabilire efficaci intese con questo Paese. Si tratta di un territorio senza Stato, da cui parte circa il 97% dei migranti che si affidano a bande criminali in molti casi sostenute anche da ambienti governativi. E, però, problemi di questo tipo si pongono anche con riferimento ad altri Paesi. Prima delle rivolte della Primavera Araba si poteva contare, entro certi limiti, sulla collaborazione dei governi locali, di fronte peraltro ad un numero di migranti più ridotto di quello attuale, che continua a crescere a causa dei conflitti in corso. Oggi i nuovi regimi hanno grandi problemi interni da affrontare, a partire da quello della povertà prodotta da una crisi economica che allo stato pare senza vie d'uscita. Man mano che i nuovi regimi si consolideranno sarà forse possibile dialogare sul tema della regolazione dei flussi migratori, nel contesto di una politica della cooperazione euromediterranea che va radicalmente ripensata.

Senza queste collaborazioni gli aiuti apprestati a tutela dei migranti, attraverso operazioni tipo *Mare Nostrum* o una rinnovata Agenzia Frontex, potrebbero paradossalmente produrre l'effetto di incrementare gli esodi proprio in conseguenza della maggiore protezione data ai profughi ed oggettivamente anche agli scafisti, i quali potrebbero vedere crescere i loro profitti utilizzando mezzi ancora meno idonei di quelli fin qui usati. Questo rischio c'è, ma l'alternativa non può certo essere quella di abbandonare i migranti al loro destino, perché si tratterebbe di un'alternativa moralmente ripugnante e politicamente



inaccettabile. Occorre che Frontex abbia la copertura di un'autorità europea competente in questa materia che possa tempestivamente disporre di uomini e mezzi per coordinare gli interventi che devono essere obbligatori per tutti gli Stati membri, e tali da potere realizzare azioni di contrasto che rendono più rischioso il traffico organizzato dai clan che gestiscono i campi di raccolta dei profughi.

Gli Stati, infatti, se lasciati soli possono solo respingere i migranti o assolvere efficacemente a compiti di assistenza a condizione che non si tratti di grandi masse di immigrati che premono alle loro frontiere. Non sono certo in grado di garantire, quando si tratta di esodi assai consistenti, un'accoglienza che sia rispettosa della dignità umana, e quindi in linea con i principi del Trattato UE e della CEDU, oltre che con la Convenzione di Ginevra. Se si pensa che nonostante il pattugliamento organizzato dall'Agenzia Frontex e le operazioni di soccorso disposte dall'Italia, nell'ultimo anno sono morti in mare quasi 3000 migranti (2200 dall'inizio di giugno, ed 800 solo nella prima metà del mese di settembre) ci si rende conto del perché un'operazione così complessa richieda la collaborazione di diversi Stati europei.

6 LA DISTINZIONE, SPESSO STRUMENTALE, TRA IMMIGRAZIONE LEGALE ED IMMIGRAZIONE ILLEGALE. ANCHE IL MIGRANTE IRREGOLARE HA DIRITTO AD AVERE RICONOSCIUTI I DIRITTI UMANI

Nel mondo disordinato in cui viviamo non risulta quindi agevole, per le considerazioni sin qui fatte, distinguere tra rifugiato e migrante illegale. O meglio, le fattispecie che davano diritto al riconoscimento dello status di rifugiato sembrano riduttive rispetto alla tipologia delle emergenze che costringono imponenti masse umane a fuggire dai Paesi d'origine. Ed obsoleta risulta anche la tipologia delle violazioni dei diritti che davano diritto a richiedere l'asilo politico.

Le nuove guerre - Mary Kaldor l'ha spiegato molto bene in uno splendido libro - non scaturiscono da un'iniziativa degli Stati, o non necessariamente coinvolgono gli stati. Esse sono la conseguenza di conflitti irrisolti tra entità substatuali o addirittura tra gruppi criminali, che, per la loro natura, non possono essere risolti sul terreno degli accordi internazionali. Si tratta, quindi, di guerre particolarmente lunghe e violente che rendono ancora più drammatiche le condizioni di povertà di Paesi senza sviluppo.



La distinzione tra migrante regolare e migrante illegale non riesce a dare conto di questa nuova realtà. La tradizionale distinzione tra migrante-profugo e migrante economico pare essere datata. Molte emergenze umanitarie dipendono dalle diverse forme di tutela apprestate ai migranti sulla base di criteri che appaiono assolutamente arbitrari.

Inoltre, la distinzione tra chi ha diritto ad essere assistito e protetto e chi, invece, questo diritto non ha, poco rileva ai fini della protezione dei diritti umani del migrante che non è nelle condizioni di usufruire di una corsia legale per poter raggiungere l'Europa. Anche il migrante irregolare è titolare di diritti fondamentali che, pur in presenza di violazioni delle leggi sull'immigrazione, non possono essere messi in discussione. Chi ha in questi anni ritenuto che la difesa della sicurezza collettiva e dell'ordine sociale, che gli immigrati irregolari minaccerebbero, possa giustificare anche i respingimenti collettivi ha assunto una posizione che contrasta non solo con la legge internazionale, ma anche con le tradizioni costituzionali europee che prevedono forme di tutela dello straniero in molti casi ancora più efficaci di quelle previste dalla legge internazionale, proprio al fine di garantire la pari dignità di tutti i componenti del corpo sociale.

La verità è che la polemica sull'immigrazione illegale (che riguarda i cosiddetti migranti economici) è una polemica solo strumentale, perché nella sostanza si evocano i rischi posti dall'immigrazione illegale per alzare dei muri anche nei confronti dell'immigrazione legale.

Quando si vuole distinguere ad ogni costo tra rifugiati e migranti economici ci si nasconde dietro un'ipocrisia, quella di considerare popolazioni martoriate dalle guerre e dalle discriminazioni a base politica, religiosa, etnica più disperati di coloro i quali rischiano di morire perché non in grado di sfamarsi o di curarsi attraverso l'accesso ai farmaci. Si tratta di emergenze umanitarie prodotte da cause diverse che richiedono lo stesso approccio solidaristico.

È comprensibile che ai tempi del Trattato di Roma, nel 1957, non si prevedessero delle competenze in campo agli organismi comunitari in materia di accoglienza dei migranti perché l'immigrazione riguardava solo gli spostamenti all'interno dell'Europa. A quasi sessant'anni di distanza da quell'evento e con società nazionali sempre più multietniche non si può affidare il tema dell'immigrazione alla responsabilità dei singoli Stati sollecitandoli periodicamente ad accordarsi in qualche modo tra di loro per decidere sul da farsi.



Se tutti gli emigranti sono dei potenziali rifugiati o richiedenti asilo, essi devono essere messi nelle condizioni di dimostrare di essere in possesso dei requisiti che consentano di rifugiarsi in Europa, presso qualunque Stato membro prescelto, presentando domanda d'asilo. La pratica dei respingimenti rende impossibile l'esercizio di questo diritto, mette in discussione la legittimità stessa delle norme attributive dello status di rifugiato, non consentendo l'uso del potere-dovere di accertamento dell'elemento della persecuzione e l'intermediazione statale che è indispensabile, indifferibile, per l'effettiva ammissione di uno straniero al godimento delle garanzie collegate a tale condizione. Ne consegue che l'adozione, in tema di immigrazione, di politiche nazionali particolarmente restrittive adottate da alcuni Paesi UE, tra questi l'Italia, possa comportare una compressione delle posizioni giuridiche individuali, impedendo allo straniero di accedere all'iter procedurale per ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato, avente diritto all'asilo o al ricongiungimento familiare, ovvero, in caso di minori, ad una specifica protezione. In attesa che uno Stato si pronunci sull'esistenza dei requisiti per ottenere la qualifica di rifugiato, non può essere consentito che i migranti vengano respinti prima ancora che venga accertata la loro nazionalità. Occorre garantire con ogni mezzo che il richiedente asilo possa soggiornare temporaneamente in attesa dell'esito della relativa domanda. Non si può presumere lo status di immigrato illegale fintantoché non sia stata accettata la richiesta d'asilo e, sulla base di questa presunzione, rispedire il migrante al suo Paese di origine.

Non solo, però, il respingimento fa del diritto all'asilo un diritto denegato, nella misura in cui il suo esercizio venga di fatto impedito, ma esso pone chi è nelle condizioni di richiedere l'asilo alla mercé del Paese di *primo ingresso*, il quale può rinviare il migrante al Paese di provenienza che viene unilateralmente e senza alcuna prova dichiarato "Paese sicuro".

Si tratta di un atteggiamento ipocrita, con cui uno Stato certifica che il migrante non corre alcun rischio ritornando in patria, senza che il richiedente asilo possa dimostrare il contrario. Spesso si ricostruiscono con burocratica svogliatezza le condizioni esistenti in uno specifico Paese dal punto di vista della protezione dei diritti umani, assumendo come prova inconfutabile della "sicurezza" di quel Paese le garanzie che vengono date da coloro che sono al vertice di un regime politico, e che magari sono i responsabili degli atti di persecuzione e di altre violazioni dei diritti umani che hanno costretto alla fuga i migranti. È stato osservato che "non esistono criteri desumibili dai principi del diritto



internazionale che consentono di poter considerare inoppugnabilmente sicuro un determinato Paese”⁸, neanche se si tratta di Paesi che sono membri del Consiglio d’Europa con riferimento ad alcune categorie di persone. Si può citare in proposito il caso dell’Austria, Paese sicuramente democratico, che non protegge tuttavia i disertori, gli obiettori di coscienza, le vittime di guerre civili anche nel caso in cui essi abbiano subito arresti arbitrari, torture o altre violenze documentate.

Accade, quindi, che il richiedente asilo possa essere rimpatriato nel suo Paese d’origine senza che intervenga un’attenta considerazione della sua situazione individuale e senza che venga tenuta in alcuna considerazione la circostanza che il Paese d’origine del richiedente asilo non ha più niente da offrirgli e che egli a questo Paese non ha più nulla da chiedere. È vero che la Convenzione di Ginevra non riconosce il diritto alla concessione dello status di asilato, bensì il diritto a vedere adeguatamente istruita la richiesta tendente a vedersi riconosciuto questo status, ma è innegabile che oggi questi principi sono totalmente disattesi dalla normativa di Schengen che rende problematico l’esercizio del diritto di asilo, che pure non viene formalmente messo in discussione.

E tutto ciò è avvenuto senza che l’Unione Europea abbia preso posizione in ordine alle reiterate violazioni della leggi nazionali che avvenivano alla luce del sole.

Nelle sedi ufficiali i governi europei condannano la pratica dei respingimenti collettivi, allineandosi così alle posizioni costantemente assunte dalla Corte di Strasburgo nei confronti degli Stati che violano i diritti dei migranti. L’UE però non è mai andata al di là delle sollecitazioni rivolte agli Stati affinché *spontaneamente* trovassero il modo di realizzare forme di coordinamento di tipo volontario per garantire ai migranti un’adeguata protezione.

Sulle clamorose violazioni dei diritti umani di cui si discorre, a cominciare dal respingimento collettivo, l’Europa ha manifestato perplessità e talvolta anche indignazione soprattutto attraverso le prese di posizione del Parlamento europeo. E, tuttavia, mai si è posto il problema di verificare se tali violazioni, avvenute alla luce del sole, non siano in aperto contrasto con gli standard democratici al cui rispetto gli Stati membri sono tenuti per poter rimanere dentro l’Unione Europea.

E che si tratti spesso di clamorose violazioni dei diritti umani risulta chiaro non solo alla luce della Convenzione di Ginevra del 1951

⁸ A. Valvo (2013), “Lineamenti di Diritto dell’Unione europea. L’integrazione europea oltre Lisbona”: Ed. Amon, 390.



che sancisce il principio del *non refoulement* a chi fugge da un Paese in cui non sono garantiti diritti umani, ma anche, con particolare riferimento ai minori, dall'art. 24 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* e dall'articolo 20 della *Convenzione sui diritti del fanciullo*.

La Convenzione europea sui diritti umani, in verità, su quest'argomento stabilisce pochi generici principi (il protocollo quattro della Convenzione, all'art. 4, sancisce il divieto delle espulsioni collettive), ma la Corte di Strasburgo ha colmato questa lacuna con una coraggiosa giurisprudenza. Siamo di fronte ad un divieto assoluto che non può essere violato neppure di fronte alle esigenze della lotta al terrorismo.

Non è pensabile che la Convenzione di Ginevra e le altre Convenzioni che si occupano di immigrazione, con particolare riferimento alla tutela di diritti umani dei migranti, possano essere interpretati in modo riduttivo nel momento in cui il fenomeno migratorio assume le dimensioni che esso ha assunto negli ultimi anni.

Qualche passo avanti nella direzione di realizzare adeguate forme di protezione dei diritti degli immigrati è stato fatto dal Consiglio europeo, il 24 settembre del 2008, con l'adozione del Patto europeo sull'emigrazione e l'asilo. Si sono fissati degli obiettivi, che dovrebbero tendere in primo luogo: - ad organizzare l'immigrazione in relazione alla capacità d'accoglienza di ciascuno Stato membro; - a combattere l'immigrazione clandestina assicurando il ritorno nel loro Paese di origine degli immigrati previo un serio accertamento della situazione esistente nei Paesi di origine con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali di cui devono godere coloro i quali rientrano in patria; - a promuovere una regolazione comune in materia di asilo ed a stabilire forme di partenariato con i Paesi di origine dei migranti e quelli di transito, tali da consentire efficaci sinergie nel campo della cooperazione allo sviluppo.

Si tratta di impegni che hanno una straordinaria valenza politica e che farebbero, se onorati, dell'Europa un attore globale davvero credibile. C'è da chiedersi se l'UE possa assolvere a un ruolo così impegnativo nel *continente mediterraneo* quando essa non riesce neppure a darsi una politica economica comune in grado di difendere quel modello sociale europeo che ha fatto dell'Europa nel secolo passato la patria dei diritti.

Sarebbe un'importante affermazione di principio sancire che la materia dell'emigrazione va gestita attraverso una *governance* multi-



laterale, stabilendo forme di permanente interlocuzione con gli Stati nordafricani dai quali passano i migranti prima di raggiungere l'Europa.

Delle aperture in questo senso si erano avute già a partire dagli anni '90 con il Trattato di Amsterdam (1997), che colloca le politiche dell'immigrazione all'interno della sfera di azione comunitaria. Si tratta di una nuova competenza sulla base della quale era lecito attendersi concrete misure in materia di immigrazione da parte delle istituzioni europee.

Si riconosceva, insomma, una competenza all'Ue in materia di politiche migratorie, fermo restando in questo campo un ampio spazio di manovra riconosciuto agli Stati membri.

Negli anni successivi, il Consiglio europeo attraverso i due Programmi di Tampere del 1999 e dell'Aia del 2004 dava maggiori competenze all'Ue in materia di immigrazione aprendo degli spiragli in ordine ad una gestione coordinata dei flussi migratori in tutte le loro fasi e correttamente individuava nella cooperazione allo sviluppo un efficace deterrente nei confronti di una disordinata e incontrollabile crescita dei flussi migratori verso l'Europa, motivata soprattutto da ragioni economiche.

L'impegno a sviluppare una politica comune dell'immigrazione per potere gestire ordinatamente ed in modo efficace i flussi migratori veniva ribadito soprattutto nel Consiglio europeo dell'Aja. Si auspicava una politica comune di migrazione che garantisse efficaci politiche dell'accoglienza agli immigrati legali e sviluppasse contestualmente azioni di contrasto nei confronti dell'immigrazione illegale e della tratta di essere umani. Ci si impegnava, in particolare, a sostenere gli Stati membri nella realizzazione di politiche dell'accoglienza tali da favorire l'integrazione degli emigranti e di combattere eventuali fenomeni di marginalizzazione di essi all'interno dei Paesi ove essi scelgono di vivere.

Funzionale al raggiungimento di questi obiettivi era una gestione integrata delle frontiere esterne attraverso il sistema dei controlli che veniva affidato all'Agenzia Frontex, che si creava con il Regolamento del Consiglio n. 2007 del 26 ottobre del 2004.

Sembravano maturi i tempi per l'assunzione di nuovi compiti da parte dell'Unione europea in materia di immigrazione. Questo clima positivo si dissolse, però, man mano che prendeva corpo la minaccia jihadista che comprensibilmente creava un forte allarme sociale in tutto l'Occidente e imponeva l'adozione di misure di carattere preventivo molto dure nei confronti dei terroristi.



L'Europa tornò ad essere blindata, inaccessibile nei confronti dei disperati della terra che cercavano di raggiungerla attraverso il Mediterraneo.

Nessuno dei propositi che si erano espressi nella direzione di una regolazione europea dell'immigrazione si è compiutamente realizzata.

Si trattava, peraltro, di scelte che erano in linea con quanto prevedeva in materia di immigrazione il testo della Costituzione per l'Europa (2003) redatto dall'apposita Convenzione europea, mai entrata in vigore per omessa ratifica da parte di alcuni Stati membri. Il progetto di Trattato costituzionale prevedeva lo sviluppo di "una politica comune in materia di asilo, immigrazione, controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra gli Stati membri e nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi", nonché l'impegno a combattere criminalità, razzismo e xenofobia (art. 158).

Con il trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore il 1 gennaio del 2009, il metodo comunitario viene esteso alla cooperazione giudiziaria e di polizia proprio al fine di realizzare in concreto uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" nel rispetto dei diritti fondamentali. Una significativa novità è costituita dalla competenza attribuita al Consiglio nell'ambito del settore migratorio. Per la prima volta l'Unione europea pare decisa ad esercitare la competenza in materia di integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno stato membro. L'esigenza di pervenire ad un'armonizzazione più estesa, se non ad una vera e propria uniformità delle politiche dell'immigrazione in tutti gli Stati membri dell'Unione europea veniva dal Trattato affrontato nella prospettiva di garantire al più presto un regime unico dell'asilo.

In questo modo ci si allineava agli indirizzi espressi dai giudici di Lussemburgo a favore di un elevato livello di protezione dei diritti degli immigrati che richiedono lo status di rifugiato, nonché dalla Corte di giustizia che aveva ritenuto che la presentazione delle prove a sostegno della richiesta di asilo non dovesse essere requisito indispensabile in presenza di incontestabili situazioni di fatto, rivelatrici di un insufficiente sistema di protezione dei diritti umani nei Paesi da cui provengono i migranti.

In questo clima, qualche perplessità suscitano alcune direttive europee che prevedono che in ogni caso i rimpatri, che devono pur sempre avvenire nel rispetto dei diritti umani, non possono pregiudicare il diritto di asilo. Si tratta di una magra consolazione. A poco vale vedersi riconosciuto il diritto d'asilo dopo il rimpatrio. Ciò non garantisce



l'immigrato respinto di fronte agli abusi che possono essere compiuti ai suoi danni una volta in patria.

Con il trattato di Lisbona comunque si operavano delle scelte significative in materia di diritto d'asilo, anche se esse poi non erano efficacemente declinate sul terreno degli adempimenti organizzativi. Queste scelte venivano peraltro confermate nel Programma approvato a Stoccolma dal Consiglio Europeo dell'11 dicembre del 2009. Si trattava di un programma che doveva essere realizzato nell'arco di tempo che andava dal 2010 al 2015. Ci si proponeva di rafforzare il ruolo dell'Agenzia Frontex, e, nell'ambito di una politica dell'immigrazione che doveva essere globale e flessibile, di promuovere forme di integrazione in grado di garantire i diritti degli immigrati, fermo restando che bisognava contrastare i flussi migratori clandestini.

È stato giustamente osservato che, nonostante queste garanzie, il Programma di Stoccolma non è parso mai in grado di risolvere i nodi strutturali che riguardano lo status dell'immigrato richiedente asilo. Il Programma non si occupava di come in concreto le persone che richiedono asilo potessero entrare regolarmente nei Paesi dell'Ue, né fissava precise regole di ingresso dei migranti per motivi di lavoro. Tutta questa materia veniva rimessa agli Stati membri.

Nonostante queste significative aperture, soprattutto dopo il Programma di Stoccolma, il processo di comunitarizzazione delle politiche di immigrazione non è andato avanti, soprattutto per la resistenza degli stati a cedere quote di sovranità in questa materia.

La difficoltà di comunitarizzare le politiche migratorie, a causa di un irrigidimento degli Stati membri nella difesa della propria sovranità, si sono accresciute, come si è avuto modo di ricordare, dopo la stipula dell'accordo di Schengen del 1985 con il quale vengono eliminati i controlli alle frontiere interne e viene introdotto una disciplina armonizzata in materia di visti d'ingresso e controlli. Comincia allora ad essere percepito come una seria minaccia il fatto che i migranti -una volta superata la frontiera esterna europea- possano circolare liberamente nei diversi Paesi dell'Ue.

Insomma, il Regolamento di Dublino del 2003 - che obbliga l'immigrato a rimanere nel Paese di ingresso, nel momento in cui il flusso degli immigrati continua a crescere e gli immigrati in transito tendono a varcare il confine italiano per andare negli altri Paesi europei -rischia di produrre ulteriori conseguenze perverse, considerato che sempre più spesso i Paesi confinanti con l'Italia rispediscono i clandes-



tini sfuggiti all'identificazione, che non può essere imposta con forza. Si tratta di un'emergenza che ha finito con il complicare i rapporti tra Stati confinanti. La migliore soluzione – in questo senso si sta muovendo il Ministero dell'Interno italiano – pare essere quella di procedere al mutuo riconoscimento dello status di rifugiato, attraverso il rilascio di un documento che concede tale status e valga in tutta l'area Schengen. Ciò consentirebbe ai rifugiati di potere cambiare la destinazione finale del loro viaggio senza correre i rischi di un ulteriore fuga clandestina per superare i confini italiani.

Tale preoccupazione ha fatto sì che venisse imposto agli Stati che insistono sulle frontiere esterne dell'UE l'onere di difendere tali frontiere organizzandosi in modo da resistere a qualunque pressione migratoria e da provvedere alle emergenze prodotte dall'immigrazione illegale senza potere contare su un adeguato sostegno dell'Ue.

È così accaduto che a piccole isole come Malta e Lampedusa si sia di fatto affidato il compito di “resistere” alla crescente pressione esercitata da grandi masse di immigrati lungo il confine meridionale dell'Europa. L'Europa, insomma, ha creato un confine europeo sovranazionale delegando alla vigilanza di esso singoli Stati o regioni che non sono nelle condizioni di assolvere a questo compito. Trattandosi di un confine dell'Ue, esso dovrebbe essere presidiato da una *task force* organizzata dall'Ue o comunque creata grazie alle risorse messe a disposizione dall'Ue.

La risposta dell'Ue alle emergenze umanitarie prodotte dalla immigrazione, nei territori che costituiscono il confine esterno dell'Ue, non può essere affidata ai singoli Stati, che non sono in grado di provvedere a compiti così impegnativi con risorse proprie.

Se l'Europa dovesse rimanere immobile di fronte all'emergenza migrazione, come sostanzialmente lo è stata finora, non resta altro rimedio che quello di reintrodurre i controlli alle frontiere interne, così da evitare che gli stati che insistono sulle frontiere esterne siano sovraesposti nel reggere l'urto delle ondate migratorie.

È indubbio, alla luce delle scelte compiute dall'Ue, ma soprattutto della sostanziale indifferenza manifestata verso le emergenze umanitarie prodotte dalle migrazioni di massa, che la politica dell'immigrazione in Europa nel corso degli anni ha registrato degli arretramenti sul piano della disciplina giuridica con riferimento a quanto prescritto dalle Convenzioni internazionali alle quali i vari Paesi europei hanno aderito. Insomma, le Convenzioni che tutelano l'immigrazione ci sono, e nessun



governo europeo è disposto in modo esplicito a disconoscerle, ma è la politica europea del giorno per giorno a non tener conto di esse.

In ordine all'assunzione di una vera competenza in materia di immigrazione da parte dell'Unione Europea vi sono stati annunci, gesti formali compiuti in occasione dei summit, esortazioni nei confronti degli Stati a cooperare di più e con maggiore convinzione, ma non vi è stata una reale capacità di mediare tra interessi nazionali spesso apertamente confliggenti in questa materia. Quando le situazioni di crisi, le emergenze umanitarie toccano interessi forti dei singoli Paesi, sparisce l'UE, e la Pesc, la politica estera europea, si rivela per quella che è sempre stata, solo un'ambizione ma non certo una realtà. Di fronte a queste difficoltà le posizioni assunte dall'Ue sono null'altro che una copertura spesso tardiva data alle scelte compiute dai governi nazionali. Insomma, si esortano gli Stati a fare ciò che per conto proprio essi hanno già deciso di fare.

Proprio la materia dell'immigrazione potrebbe essere il terreno su cui misurare i progressi che compie il processo di integrazione europea, trattandosi di una competenza che esalta la soggettività politica dell'Ue. Non è vero invece il contrario, e cioè che soltanto il compimento del processo di integrazione, con la creazione degli Stati Uniti d'Europa, può giustificare l'esercizio di una competenza piena nel campo della immigrazione.

7 COOPERAZIONE GIUDIZIARIA, TRATTA DEGLI ESSERI UMANI E POLITICHE DELL'IMMIGRAZIONE

Di fronte alle difficoltà opposte dagli Stati, che rivendicano piena sovranità in materia di politica dell'immigrazione, non può non sottolinearsi come questo atteggiamento sia poco coerente con quanto si è cercato di fare per costruire uno spazio giuridico comune in Europa.

Non pare dubbio che i flussi migratori sono governati da organizzazioni criminali sempre più ramificate nei territori della sponda sud del Mediterraneo che, attraverso la tratta dei migranti, realizzano enormi profitti che vengono reinvestiti nell'economia legale con effetti devastanti sul regolare funzionamento dei mercati e soprattutto sulla loro trasparenza.

Si tratta di un fenomeno che riguarda più o meno tutti i Paesi europei.



È significativo il fatto che, nel Consiglio d'Europa tenutosi a Tampere nel 1999, come si è avuto modo di ricordare, allorché si posero le basi per la creazione di uno spazio giudiziario comune in Europa si registrarono significative aperture in direzione di una comune regolazione del diritto d'asilo, ma anche di altri aspetti della politica dell'emigrazione.

Se la costituzione di uno spazio giudiziario comune costituisce un importante elemento di garanzia per la sicurezza europea non c'è dubbio che a questo fine pare indifferibile, di fronte all'espansione delle attività criminali che traggono origine dalla tratta di esseri umani, l'adozione di una comune politica dell'immigrazione.

La tratta degli esseri umani nella misura in cui produce una nuova forma di schiavitù non offende soltanto la sensibilità dei cittadini dei singoli Stati ove si svolge questo traffico, ma offende “il territorio in sé, nella sua concezione più ampia e nella sua dimensione più estesa, che a tutti gli effetti deve ricondursi all'Ue, quale espressione più alta degli interessi collettivi tutelati e perseguiti con i due pilastri di Maastricht”⁹.

Diverse Convenzioni internazionali ormai si occupano della tratta e del traffico degli esseri umani. Esse anche quando disciplinano la responsabilità dell'immigrato per la violazione clandestina delle frontiere e per i reati eventualmente connessi, considerano tuttavia prioritaria la tutela dei diritti umani. Si tratta di accordi che costituiscono uno strumento internazionale importante per dare un indirizzo unitario alle politiche dell'immigrazione.

Non si può affidare all'Unione europea il compito di promuovere le politiche regionali volte a scoraggiare il traffico dei clandestini senza che poi si riconosca ad essa una competenza piena in materia di immigrazione su tutto il territorio europeo. Non basta, da questo punto di vista, la collaborazione tra le autorità giudiziarie e di polizia competenti negli stati membri in relazione ai procedimenti giudiziari e all'esecuzione delle decisioni assunte dalle Corti. Non basta, insomma, una politica di cooperazione giudiziaria volta a stroncare il traffico di esseri umani, se non esiste una politica che affronti il fenomeno dell'emigrazione nella sua globalità, cercando di indagarne le cause e di prevenire le emergenze umanitarie prodotte dai flussi migratori.

⁹ Maria Alessia Scuderi (2004), “La cooperazione europea e la realizzazione di uno spazio giuridico comune”, in *Il traffico internazionale di persone*, a cura di Giovanni Tinebra e Alessandro Centonze, Milano: Giuffrè.



Serve a poco, quindi, approvare nuove Convenzioni che riconoscano, sulla carta, forme intense di protezione agli immigrati, fintantoché non si può contare su una regia direttamente svolta dall'Ue in ordine alle iniziative che riguardano l'attività di contrasto dell'immigrazione illegale, l'accoglienza, e l'aiuto per lo sviluppo dei territori da cui i migranti provengono. Devolvere ogni responsabilità agli Stati, che rivendicano piena competenza in materia per difendersi dalle migrazioni di massa, significa continuare a rinviare decisioni che sono indilazionabili. Le Convenzioni che si occupano di schiavitù, di pratiche connesse alla schiavitù, di tratta degli esseri umani sono risultate inefficaci a causa dell'assenza di una iniziativa politica che affronti alla radice il fenomeno dell'emigrazione.

Ed in questo campo è significativo il fatto che la Convenzione ONU del 1990, che riconosce una protezione particolare ai diritti dei migranti, non sia stata ratificata dai Paesi europei e non sia entrata in vigore non essendo stato superato il numero di verifiche necessarie, nonostante l'impegno assunto dai Paesi che hanno partecipato alla Conferenza mondiale contro il razzismo svoltasi a Durban nel settembre del 2001 - che hanno approvato la dichiarazione e il programma di azione - di applicare tempestivamente questa Convenzione. Essa recepisce principi contenuti nella CEDU e sanciti dal diritto internazionale consuetudinario; in particolare, si occupa di diritti e libertà fondamentali che devono essere attribuiti ai lavoratori migranti anche se essi sono irregolari, cioè lavoratori migranti *non documented*. Rifiutarla nei fatti costituisce una grave macchia per la stessa immagine dell'Europa come patria dei diritti.

8 L'ACCOGLIENZA E L'INTEGRAZIONE SOCIALE DEL MIGRANTE RICHIEDONO UN WELFARE RIMODULATO.

Le difficoltà esistenti nell'istruzione delle pratiche del diritto all'asilo, nel momento in cui si allungano i tempi della *prima accoglienza*, incidono non poco sulle politiche della *seconda accoglienza* e dell'inserimento definitivo del migrante nel Paese ove egli ha scelto di stabilirsi in via definitiva.

In questo campo l'Ue si è mossa anche attraverso una direttiva europea - la 2003/9/CE - per riconoscere standard minimi in materia di accoglienza dei richiedenti asilo. Una direttiva che incide sull'organizzazione interna delle forme di accoglienza disposte dai diversi stati.



Occorre ribadire, con riferimento ai problemi posti dall'accoglienza, che la dignità umana va protetta in eguale misura sia che si tratti d'un rifugiato, sia che si tratti di un immigrato irregolare. Ciò comporta che l'uno e l'altro debbano potere accedere a risorse minime per poter condurre una vita umana dignitosa.

In questo senso dovrebbe costituire un punto fermo quanto affermato in tempi recenti dalla Corte costituzionale tedesca che ha dato ragione ai migranti che si erano rivolti ad essa per ottenere una somma più alta da parte di quella erogata allorché era stato riconosciuto loro lo status di profughi. La Corte costituzionale ha imposto al Parlamento di innalzare la quota mensile del sussidio non solo ai richiedenti asilo ed a coloro i quali l'asilo era stato concesso, ma anche ai rifugiati che non sono in possesso di un permesso di soggiorno duraturo. L'ammontare del sussidio, secondo la Corte, era al di sotto di quanto è necessario per garantire la dignità umana "e faceva di essi dei cittadini di serie B". Si consideri che quel Paese accoglie circa 130.000 migranti che usufruiscono del sussidio.

Purtroppo anche in Paesi che tradizionalmente si sono segnalati per la grande apertura manifestata verso le libertà culturali da riconoscere agli immigrati -anche attraverso politiche del welfare che privilegiavano un approccio multiculturalista ai problemi dell'integrazione - come il Regno Unito, si vanno facendo significativi passi indietro. Eppure, si tratta di un Paese che da sempre è stato in prima linea in occasione delle guerre umanitarie combattute nel mondo, che ha risposto in modo tempestivo all'appello delle organizzazioni internazionali, e degli Stati Uniti in particolare, quando si è trattato di intervenire in armi per la difesa dei diritti umani. Ebbene, anche nel Regno Unito vanno emergendo atteggiamenti che tendono a criminalizzare l'immigrazione illegale. Da più parti si sollecita un giro di vite nei confronti dei migranti irregolari, che vengono presentati come un avamposto dei gruppi terroristici che si vanno insediando nel territorio europeo. È questa l'opinione di Theresa May, il ministro degli interni inglese che si candida alla leadership del suo partito in alternativa al Primo ministro Cameron. La May ha spiegato all'ultimo congresso dei Tory che bisogna rivedere radicalmente l'*Human Rights Act*, l'atto con il quale il Parlamento nel 1998 aderì alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Il ministro si è impegnato addirittura, nel caso di vittoria del suo partito, a cancellare la legge, ritenendo che questo sia un passo obbligato per evitare che gli immigrati islamici possano appellarsi a questa legge al fine di evitare l'extradizione. Si dovrebbe, insomma, sos-



pendere l'operatività della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per combattere più efficacemente il terrorismo. Si tratta di un atteggiamento islamofobico che dovrebbe fare riflettere sul futuro dei diritti umani in un'Europa alle prese con flussi migratori sempre più massicci. È sorprendente che la May trovi tanto seguito anche tra gli elettori dei conservatori inglesi che -com'è noto- sono stati sempre pronti a intraprendere avventure militari anche difficili contro governi e regimi che violano i diritti fondamentali. In sostanza, ci si troverebbe di fronte ad una contraddizione palese secondo la quale bisogna difendere i diritti umani all'estero anche ricorrendo alla forza, ma in patria essi possono essere anche impunemente violati per tranquillizzare un'opinione pubblica preda di ossessioni securitarie.

Tutto ciò pare essere in palese contraddizione con le sollecitazioni, che vengono da più parti, a mettere a punto una sorta di Piano Marshall per agevolare l'evoluzione del processo democratico nei Paesi più poveri del Mediterraneo. È difficile che questo disegno possa avere successo in presenza di resistenze così forti che si registrano nel territorio europeo per garantire ai migranti condizioni di vita dignitose.

9 IL MEDITERRANEO COME LABORATORIO DI UNA NUOVA POLITICA ESTERA EUROPEA IMPEGNATA A RIDURRE LE DISTANZE TRA IL NORD E IL SUD DEL MONDO

La politica dell'immigrazione, del resto, può divenire un banco di prova fondamentale per verificare l'attendibilità dell'impegno assunto da tanti leaders europei in ordine ad un riorientamento delle politiche dell'Europa verso l'area mediterranea. Si tratta di una scelta che non deve essere dettata soltanto da esigenze di sicurezza, in un momento in cui lo scenario mediterraneo è attraversato da tensioni e conflitti molto seri. Oggi è più che mai necessario rendere attuale quella *mission* che i padri fondatori del processo di integrazione dividevano, e cioè garantire la pace attraverso lo sviluppo condiviso, nella prospettiva dell'allargamento dell'Europa comunitaria sempre più verso sud.

Ed il progetto di uno sviluppo condiviso non dovrebbe riguardare solo i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, ma, in prospettiva, l'intero continente africano.

Il Mediterraneo può trovare la necessaria stabilità politica se i governi della regione, soprattutto dei Paesi della sponda Nord, sapran-



no garantire la pace attraverso lo sviluppo. Solo la crescita può sconfiggere gli esodi di massa. L'altra scelta, quella di puntare sulle politiche dell'ordine pubblico nei Paesi di accoglienza per tenere sotto controllo i migranti, o di controllare le frontiere mediterranee in modo tale da fare del Mediterraneo un muro invalicabile si è finora rivelata sbagliata, ed ancor più lo sarà in futuro se i flussi migratori tenderanno a crescere.

L'immigrazione può essere stabilmente fermata soltanto attraverso efficaci politiche di cooperazione allo sviluppo che muovono dal convincimento della insostenibilità di differenze così eclatanti, quanto a condizioni di vita, come quelle esistenti tra i popoli della sponda nord e quelli della sponda sud.

Si registra tra le due sponde del Mediterraneo una crescente asimmetria non solo con riferimento alle condizioni di vita delle popolazioni, e di conseguenza delle aspettative di vita, ma anche ai tassi di crescita delle popolazioni, che non può non creare squilibri e tensioni nella regione. Se all'inizio degli anni '50, nella sponda nord del Mediterraneo vivevano più di 150 milioni di persone e nella sponda sud 70 milioni, nel 2015, valutate le tendenze demografiche in atto, dovremmo avere questa proporzione invertita; nella sponda Nord vivranno 200 milioni di persone e nella sponda sud quasi trecento milioni. Si tratta di una forbice che continuerà ad allargarsi. Il miglioramento delle condizioni di vita nei Paesi della sponda sud ridurrà i tassi di mortalità, mentre il tasso di natalità continuerà a rimanere alto soprattutto nelle regioni subsahariane. Sono quelle africane popolazioni giovani, fatte di individui quindi in età lavorativa che sono alla disperata ricerca di un posto di lavoro che non può essere certo trovato nel territorio in cui sono nati ed hanno vissuto. Continuerà, quindi, a crescere il numero di persone che non trovando lavoro in patria emigreranno¹⁰.

Se si vuole evitare un intensificarsi della pressione sulla sponda Nord esercitata dall'emigrazione di massa, pare che non vi sia altra alternativa che quella di promuovere nei Paesi da cui i migranti provengono la crescita economica, e quindi l'occupazione, finalizzando l'aiuto umanitario all'acquisizione di professionalità necessarie per lo sviluppo, consentendo la circolazione dei beni prodotti in questi Paesi in Europa, evitando le restrizioni commerciali e facilitando l'acquisizione dei beni

¹⁰ Si confrontino i dati forniti da E. RHEIM (2006), "Quelle politique de migration pour l'Union Européenne", in *Outre-Terre*: n. 4, 65-74, e G. Terranova, "Immigrazione nello spazio euromediterraneo", tesi discussa nell'ambito del dottorato di ricerca 'Politica e Diritto Comparati della regione euro-mediterranea', Università "Kore" di Enna, in corso di pubblicazione.



di prima necessità calmierando i prezzi imposti dalle multinazionali. Queste misure, al di là del loro valore economico, possono consentire ai Paesi oggi invasi dalle migrazioni irregolari di spendere meno di quanto adesso, dovendo fronteggiare le diverse emergenze, spendono per organizzare il servizio dell'accoglienza e il controllo, peraltro inefficace, delle frontiere, e di promuovere uno sviluppo destinato a cambiare il volto delle società che si intendono assistere.

10 CONCLUSIONE

Le sollecitazioni provenienti in questi anni da tante parti in ordine alla necessità di un dialogo sempre più convinto tra i Paesi delle due sponde del Mediterraneo, nel contesto di una politica europea riorientata verso il Mediterraneo, con particolare riferimento ai problemi dell'Africa e del Medio Oriente, paiono finalmente accolte da alcuni leader politici europei.

Emerge una diffusa consapevolezza delle responsabilità a cui l'Europa deve assolvere nella regione mediterranea tenuto conto del suo ruolo di attore globale. Essa, insomma, è chiamata a rivedere le proprie politiche mediterranee, da un lato, promuovendo efficaci programmi di assistenza allo sviluppo destinati ai Paesi della sponda sud, dall'altro, evitando forme di protezionismo che deprimono ulteriormente le produzioni di questi Paesi, soprattutto quelle agricole, e facilitando la formazione di capitale umano. Quest'ultimo obiettivo, in particolare, costituisce la condizione necessaria perché si possa avere un risveglio sul piano politico e su quello economico dell'intero continente africano, in modo tale da mettere a frutto i positivi segnali di crescita che vengono da alcune regioni di esso.

Bisogna, soprattutto, che l'Europa sia in grado di mettere a punto un'offerta di cooperazione in forme tali da essere percepita non come un atto di dominio, che ripropone modelli di egemonia culturale che riguardano la società e le istituzioni, così come è avvenuto negli anni del colonialismo e del post colonialismo. Deve trattarsi di una cooperazione paritaria, tale da essere compatibile con il rispetto delle identità culturali dei popoli che si vogliono assistere.

E poi bisogna considerare l'Africa come una realtà variegata, che consente delle opportunità all'Europa se ci si rapporta a quel mondo con atteggiamento cooperativo e non predatorio. C'è una parte del continente africano non in grado di avviare uno sviluppo autopropulsivo,



ma vi sono Paesi che sono all'avanguardia sul piano dell'innovazione tecnologica.

Una cooperazione che si assegni traguardi ambiziosi, come quella di cui si discorre, non può essere intrapresa sulla base di iniziative affidate alla diplomazia bilaterale; essa richiede uno sforzo congiunto dei Paesi europei che non può che essere prodotto dall'Ue come tale.

Perché ciò accada l'Europa deve sapere valorizzare le novità che stanno emergendo in alcuni Paesi della regione, soprattutto a seguito di quanto sta avvenendo dopo le rivoluzioni della Primavera araba. Essa può consolidare il suo ruolo di attore globale non all'interno dello scenario atlantico o asiatico, bensì del continente mediterraneo.

La globalizzazione rende oggettivamente più vicine le due sponde. Solo gli errori politici dell'Europa possono allontanarle.

Oggi promuovere l'identità mediterranea è possibile se si riescono a vincere le resistenze fraposte da una concezione gerarchica delle culture che rifiuta forme di cooperazione che presuppongono la pari dignità dei partner, che superi i limiti dell'eurocentrismo quando si tratta di definire ciò che è progresso. Abbiamo bisogno di un'Europa compassionevole che sappia promuovere una convergenza mediterranea sulle grandi questioni che riguardano la protezione in concreto dei diritti umani, a prescindere dalle dispute che riguardano la forma di Stato e di governo che dovrebbero "certificare" il raggiungimento di adeguati standard democratici. L'Europa che è la patria del relativismo culturale deve in questo senso operare perché si formino nella ragione mediterranea valori condivisi, senza essere certo indifferente alla distanza che corre tra valori e disvalori.

Occorre rendere credibile un'alternativa mediterranea con riferimento al modello di organizzazione sociale e ad aspettative di vita che non possono essere quelli che hanno caratterizzato la civiltà euroatlantica. Solo a queste condizioni le politiche di inclusione degli extracomunitari che scelgono di vivere in Europa risulteranno efficaci. Occorre che gli altri cessino di essere "altri" e diventino "noi".

"Dobbiamo cessare di vivere le nostre tradizionali identità: famiglia, piccole patrie, usi e costumi, vecchi valori come se si trattasse di barriere che producono paura e rifiuto dell'altro"¹¹.

E l'Italia, il sud dell'Italia soprattutto, può avere un grande ruolo all'interno di questo dialogo tra i Paesi delle due sponde. Esso può

¹¹ Tremonti (2007), "La paura e la speranza", Milano: Mondadori, 28.



diventare un crocevia strategico, un vero e proprio *hub* della formazione e della ricerca, dal quale vengono veicolate conoscenze, promossi incontri fra i popoli dell'intero bacino, e non per ragioni di centralità geografica ma per una sorta di affidabilità creata dalla consuetudine di rapporti plurimillenari tra le genti della regione.

Occorrono adeguate strutture logistiche condivise tra i Paesi delle due sponde per potere realizzare forme di unità politica ed economica nell'intero bacino, per poter sfruttare le immense risorse naturali che esistono in questa regione, facendo circolare le conoscenze, mettendo a frutto in regime cooperativo le tecnologie di cui ciascuno dispone.

Occorre soprattutto valorizzare il grande capitale umano disponibile perché si realizzi una buona manutenzione dei beni culturali, ma anche un'accorta gestione di essi, nel senso della loro fruizione, perché si possano dotare i territori degli strumenti necessari per far sì che le risorse naturali si trasformino in ricchezza collettiva, perché si possano commerciare alcune produzioni della filiera agroalimentare di pregio, perché si dedichi la necessaria attenzione alla tutela dell'ambiente.

Sono questi gli obiettivi che i territori delle due sponde devono perseguire insieme, realizzando porti, riserve protette, una efficace rete di commercializzazione dei prodotti agricoli, centri di ricerca ed istituzioni in grado di garantire una formazione di eccellenza.

Tutto ciò non può non passare attraverso Bruxelles, con buona pace di quanto pensano alcuni Paesi europei, e soprattutto la Francia, che ritengono ancora di dovere conservare nell'area meridionale del Mediterraneo posizioni di dominio, non direttamente politico ma sicuramente economico e culturale.

L'Europa che vuole diventare attore globale non può non riscoprirsi mediterranea. Il rifiuto di facilitare la libera circolazione delle persone e la difesa delle diverse forme di protezionismo economico costituiscono due macigni sulla via di un dialogo mediterraneo. Essa deve tenere un atteggiamento più fiducioso verso le prospettive di sviluppo dell'Africa. Deve credere nella possibilità di crescita dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo e dell'intera Africa facendo tesoro delle scelte che in questo campo sta compiendo l'America di Obama.

Il Presidente degli Stati Uniti ha convocato nel luglio scorso un summit dedicato ai problemi dello sviluppo africano ed ha chiamato a raccolta a Washington i leader africani. Si tratta di un evento che non ha precedenti nella storia dell'Africa.



L'agenda del convegno convocato da Obama prevedeva temi strategici per lo sviluppo del continente: dalla elettrificazione - nei mesi passati Obama aveva lanciato la *Power Africa Initiative* con l'obiettivo di raddoppiare la produzione di energia elettrica nel continente entro il 2020-, alla lotta al terrorismo - da Boko Haram in Nigeria ad Al Qaeda sempre più presente in molte regioni sahariane-, alla difesa dei diritti umani (si consideri che l'omosessualità è punita in circa 40 Paesi africani), alla promozione del lavoro delle donne, alla intensificazione dei rapporti commerciali.

Sono state affrontate in occasione del vertice di Washington le molte criticità che affliggono lo sviluppo del continente, ma si sono avuti anche, da parte americana, significativi riconoscimenti per i passi avanti compiuti da alcuni Paesi africani. È, del resto, un fatto incontestabile che sei delle dieci nazioni che crescono più rapidamente oggi siano africane. Sono emersi dei dati in questo senso che erano noti da tempo, ma che per il prestigio nella sede in cui sono stati analizzati hanno subito fatto il giro del mondo.

Al summit convocato da Obama hanno partecipato i vertici di multinazionali come Coca Cola e General Electric. L'Africa agli occhi degli americani può, quindi, costituire il nuovo attore che fa concorrenza all'Asia come *nuova fabbrica del mondo* in settori come quello tessile (in Etiopia si sono realizzati in questo settore strutture che danno lavoro a molte migliaia di individui, soprattutto donne). E anche nel settore delle tecnologie vi sono punti di forza, non soltanto in Sudafrica, ove si cerca di replicare le esperienze della *Silicon Valley* attraverso la creazione di importanti poli tecnologici. Ad Accra è sorta una città tecnologica, così come è avvenuto a Nairobi. La Banca mondiale ha censito 90 *tech hub* nel continente. Lagos si avvia a diventare un importante centro finanziario.

Il messaggio di Obama è stato chiaro; bisogna accompagnare l'Africa nella fase della crescita.

Si tratta, attraverso lo sviluppo economico, di rafforzare la pace e di risolvere i conflitti anche antichi per poter integrare l'Africa nell'economia mondiale.

L'iniziativa americana produrrà inevitabilmente un ridimensionamento della presenza dei Paesi europei in Africa fintantoché l'Europa non si darà un valido "progetto Africa".

Gli Stati Uniti perseguono sicuramente anche l'obiettivo di rafforzare la propria presenza in un mercato con 1 miliardo e 200.000



consumatori, però paiono seriamente intenzionati a promuovere lo sviluppo in quel continente di una cultura dei diritti umani, isolando uomini di governo impresentabili, come Mugabe, che infatti non sono stati invitati al vertice di Washington.

L'Europa deve accettare questa sfida dimostrando di saper realizzare una presenza capillare nel continente, liberandosi dal peso costituito da un retaggio coloniale che non grava, invece, sull'immagine degli Stati Uniti.

Aiutare l'Africa significa anche impegnarsi perché i Paesi emergenti di quel continente possono riconoscersi ed operare in un sistema globale e meglio cooperare tra di loro.

In questa ottica è essenziale per l'Europa riuscire a cooperare con le organizzazioni regionali africane.

Viviamo in un mondo che stenta a riconoscersi in un vero ordinamento internazionale, come quello che nel dopoguerra fu creato dagli Stati Uniti. Oggi il nuovo ordinamento internazionale non può non essere multilaterale sul piano economico e politico. E l'Europa non può non avere un ruolo centrale all'interno di esso, se sarà meno stanca, meno rassegnata, in grado di dare vigore alle sue radici inaridite ripensando i suoi valori.

Nel contesto di una politica per lo sviluppo che si muova entro questi binari, l'emergenza immigrazione potrebbe via via rientrare. L'immigrazione potrebbe diventare un naturale fenomeno di libera circolazione delle persone, quale si addice ad un'economia globale, e non la conseguenza di uno stato di necessità prodotto da eventi tragici.

Fintantoché ciò non avverrà, l'immigrazione non può essere considerata un fenomeno di carattere contingente, emergenziale, ma un fenomeno permanente, e come tale essa va affrontata. Ciò è soprattutto vero per le migrazioni che provengono dall'Africa, e che tendono a raggiungere l'Europa, considerato che da sempre si registrano movimenti di persone tra i due continenti.

Si va formando in Europa uno schieramento politico che si batte per un'altra Europa, per una politica economica europea che sia fondata sul valore della solidarietà e per una politica estera che guardi al Mediterraneo come un'area da pacificare anche per garantire la sicurezza europea. Il tema dell'immigrazione è stato significativamente al centro del dibattito svoltosi nel Parlamento europeo neoeletto in occasione della scelta del Presidente della Commissione.



È stato giustamente rilevato, anche in occasione di importanti dibattiti svoltisi in seno al Parlamento europeo, che le questioni che si sono poste con riferimento ai diritti fondamentali dei migranti riguardano la stessa identità dell'Unione Europea, la tradizione irrinunciabile dell'Europa come continente dei diritti.

Occorrono misure che nel senso auspicato possano avere un'efficacia pratica, ma che possano costituire un segnale di apertura nei confronti anche dell'immigrazione cd irregolare. In questo senso la politica dell'immigrazione dell'Europa deve avere un'anima che non può non essere individuata in quel principio solidarista che i padri fondatori hanno posto a base del processo di integrazione, convinti com'erano che per prevenire una terza guerra mondiale non bastasse soltanto condividere l'accesso alle materie prime necessarie per ricostruire i Paesi europei distrutti dalla guerra, ma che occorresse creare un'organizzazione di stati in grado di promuovere un benessere condiviso in Europa fondato soprattutto su un più facile esercizio dei diritti da parte di quelle larghe masse popolari a cui non venivano riconosciute condizioni di vita dignitose, e che avevano di fronte come unica strada per sperare in condizioni di vita migliori quella dell'emigrazione. Di questa lunga e drammatica storia delle popolazioni europee è bene che l'Unione europea dei burocrati di Bruxelles si ricordi più spesso.

Si registrano delle novità importanti nella vita politica e sociale dei Paesi della sponda sud che non possono non essere apprezzate dall'Ue come significativi segnali di disponibilità a collaborare con l'Europa per pacificare il Mediterraneo.

Le rivoluzioni della Primavera Araba nei Paesi nei quali le dittature sono state abbattute, produrranno, sia pure tra mille difficoltà di natura diversa, in considerazione della storia politica di ciascun Paese che è stato teatro delle rivolte, via via società ben ordinate, che consentiranno il formarsi di vere abitudini democratiche.

È bene che da parte dell'Europa questi cambiamenti vengano valutati con atteggiamento lungimirante, senza pretendere di sottoporre i nuovi regimi ad esami che non finiscono mai. Bisogna essere consapevoli del fatto che un processo democratico in un Paese islamico deve avvenire sulla base di una tempistica ed in forme tali da consentire una serie di passaggi intermedi che possano portare alla realizzazione di una versione islamica della democrazia.

Pare che i nuovi regimi scaturiti dalle rivolte della Primavera araba, alle prese con enormi difficoltà economiche, si guarderanno bene



dal produrre tensioni nella regione mediterranea, allo scopo di destabilizzare un Paese vicino o di sviluppare una politica di potenza contando magari sulla minaccia terroristica.

Si tratta di regimi assai differenti l'uno all'altro, ma che hanno in comune un sentimento di profonda avversione nei confronti del terrorismo, e quindi che cercano di isolare i fondamentalisti islamici.

Esistono tutte le condizioni perché si avvii una nuova fase della politica di cooperazione tra l'Ue ed i Paesi della sponda sud. Essa richiede, però, che i governi europei desistano dalla tentazione di dettare unilateralmente le regole sulla base delle quali si dovranno organizzare nei Paesi teatro delle rivolte i nuovi assetti politici. Una politica dello sviluppo condivisa nell'area mediterraneo non può essere la risultante di tante relazioni politiche bilaterali. Ciò finora ha dato pessimi risultati. Occorre una regia europea unica. È questo il fatto nuovo che può agevolare una durevole stabilizzazione politica della regione e l'avvento nei Paesi della sponda sud di società ben ordinate, tolleranti nei confronti delle differenze ed in grado di garantire uno sviluppo auto propulsivo.

